Autonomia municipal, centralização e liberdade

Paulo Fernando Mohn

Sumário

1. Introdução

O presente trabalho tem por objetivo analisar a formação da autonomia municipal no Estado brasileiro a partir, principalmente, das reflexões e do confronto das realidades descritas nas obras *A democracia na América*, de Alexis de Tocqueville (2005), e *Coronelismo, Enxada e Voto,* de Victor Nunes Leal (1997). Em síntese, o que se intenta mostrar é que a tendência à centralização da federação brasileira, já atuante no sistema coronelista, persistiu durante todo o decorrer da história republicana, com efeitos perniciosos sobre a liberdade e a autonomia dos municípios.

Para Tocqueville (2005, p. 98), há duas espécies de centralização: a governamental e a administrativa. A centralização governamental dá-se pela concentração, num mesmo lugar ou numa mesma mão, dos interesses comuns a todas as partes da nação, como a formação das leis gerais e as relações do povo com o estrangeiro. De outro lado, a centralização administrativa configura-se pela concentração, da mesma maneira, dos interesses que são específicos de certas partes da nação, como ocorre com os empreendimentos comunais. Embora exis-

Paulo Fernando Mohn e Souza é consultor legislativo do Senado Federal, pós-graduado em Direito Público (IDP) e mestrando em Direito e Políticas Públicas (UniCEUB).

tam pontos em comum, e até auxílios mútuos entre elas, as espécies de centralização devem ser apartadas. Defende Tocqueville (2005, p. 99) que não há nação que seja capaz de viver nem de prosperar sem uma forte centralização governamental. Entretanto, a centralização administrativa só serve para debilitar os povos que a ela submetem-se, diminuindo-lhes o espírito de cidadania. Embora sirva para reunir, em determinada ocasião e lugar, toda a força disponível da nação, diminui com o correr do tempo sua potência. Desse modo, contribui para a grandeza passageira de um homem, mas não para a prosperidade duradoura de um povo. Tocqueville (2005, p. 100) verifica na América do tempo em que descreve uma forte centralização governamental, mas a ausência de centralização administrativa. Isso se deve, em grande medida, à formação natural das comunas, de modo que a forma do governo federal foi a última a aparecer (TOCQUEVILLE, 2005, p. 69-70).

2. A autonomia municipal até a República

A história no Brasil, entretanto, apresenta evolução diversa. Lembra José Celso de Macedo Soares Guimarães (1990, p. 112) que, no início da ocupação do território brasileiro, os municípios gozavam de autonomia, mais por necessidade do que por intenção do governo português. A grande extensão do território, a pouca densidade e grande dispersão da população, as dificuldades para estabelecimento de comunicações e o pequeno interesse em uma ocupação permanente dificultavam o controle efetivo do governo de Portugal. Contudo, uma localidade somente era oficializada como *vila*, onde se podia instalar uma câmara municipal, mediante ato régio. A câmara cuidava de todos os assuntos de ordem local, não importava se de natureza administrativa, policial ou judiciária, subordinada a um controle gradativo, que subia até a Corte. Mas o desempenho de suas atribuições e poderes não se continha na legislação aplicável. Informa Leal (1997, p. 84) que, desde então, via-se o poder privado desafiando o poder público, muitas vezes de forma tolerada e até estimulada pela Coroa. As câmaras exerciam poder à margem dos textos legais e às vezes contra eles, com o beneplácito da Coroa, que sancionava as usurpações praticadas pelos onipotentes senhores rurais por intermédio das câmaras e, por vezes, ainda lhes conferia prerrogativas especiais. Afinal, seria difícil conter essas manifestações do poder privado em vista do extenso domínio rural, essencialmente monocultor e baseado no trabalho escravo. A população era composta por escravos e por trabalhadores chamados livres, mas incultos e inteiramente dependentes da nobreza fundiária. Assim, as câmaras municipais, instrumento de poder político do senhoriato fundiário, exerciam larga esfera de atribuições, que resultavam muito mais da prática do que da lei. O verdadeiro centro de poder econômico, social e político da Colônia era representado pelo latifúndio monocultor e escravocrata.

A propósito, Luis Aureliano Gama de Andrade (2004, p. 206) afirma que a organização municipal no Brasil-Colônia, embora tenha precedido o povoamento, esteve todo o tempo a serviço dos interesses dos senhores rurais, facilitando a resolução de disputas nascidas entre eles. Desse modo, quando surgem os núcleos urbanos que gravitavam em torno da exploração da cana-de-açúcar, a comuna era apenas uma assembléia do senhoriato, não chegava a acolher o vilão, o homem do povo, o pequeno burguês do comércio. Portanto, o contraste com as pequenas localidades da Nova Inglaterra, observadas por Tocqueville (2005), é nítido, pois a instituição municipal brasileira não nasceu, como lá, da solidariedade ou do interesse dos membros da comuna. Além disso, o município da fase colonial norte-americana era uma realidade homogênea, com pequenas diferenças sociais e econômicas entre os habitantes, enquanto no Brasil

havia um fosso que separava os donos das terras dos habitantes das vilas. Portanto, embora se pudesse verificar certo grau de descentralização no período colonial, não se podia propriamente falar de autonomia das comunas e sua população, no sentido mais próximo de autodeterminação, de liberdade, de condição pela qual o homem pode escolher as regras que regem sua conduta.

No entanto, nem mesmo esse esboço de descentralização resistiu longamente. Dos meados para o final do século XVII, já se identificava uma reação da Coroa contra a nobreza rural da Colônia. Para isso contribuiu o incremento do comércio, o aumento da população urbana e, sobretudo, o desenvolvimento da economia colonial, que iniciava a contrapor-se aos interesses portugueses, principalmente depois da descoberta das minas. Para frear o domínio privado dos senhores rurais, a Coroa prestigiou e aparelhou seus agentes na Colônia, especialmente juízes de fora e ouvidores. Esse processo foi acelerado com a trasladação da Corte para o Brasil e, depois, com a independência e a constitucionalização do País. O século XIX assistiu a uma consolidação do poder do Estado. A questão política passou a ser interna, pois já não punha em disputa a Colônia com a Metrópole. O senhoriato rural deixou de operar no terreno das municipalidades e projetou sua importância econômica, social e política em toda a extensão do Império. As contendas políticas passaram a ser nacionais, mas continuaram restritas à classe dos senhores rurais. Aprofundou-se a centralização, com esteio na estrutura agrária e na escravidão (LEAL, 1997, p. 90-92). O pequeno sopro de idéias descentralizadoras que acompanhou o movimento da independência foi abafado pela Lei de 1º de outubro de 1828 que, inspirada na legislação portuguesa, reduziu as câmaras ao papel de corporações meramente administrativas, retirando-lhes as funções judiciais, sob argumento de especialização de funções. Além disso, as câmaras passaram a sofrer rígido controle, exercido pelos conselhos gerais, pelos presidentes de província e pelo Governo Geral. A doutrina da *tutela*, que equiparava o município, na ordem administrativa, a um menor de idade, impunha-lhe um sistema de assistência e fiscalização, que consistia na necessidade de confirmação dos atos de sua competência (posturas) pelos conselhos gerais das províncias, além de recursos, em matéria econômica e administrativa, para esses conselhos, para os presidentes de província, para o Governo e para a Assembléia Geral na Corte (LEAL, 1997, p. 92-95).

Depois, a inspiração liberal do Ato Adicional beneficiou as províncias, em detrimento da autonomia municipal. Na verdade, transferiu a tutela sobre as câmaras municipais para as assembléias provinciais, então criadas. Conferiu às províncias a prerrogativa de definir, conforme sua conveniência, as funções e a área de atuação das câmaras municipais. Ao atender ao objetivo de fortalecer as províncias perante o Governo Geral, restringiu ainda mais a liberdade da administração local. O presidente da província, delegado do Imperador, acabou, na prática, por representar a figura dominante no cenário provincial. Por intermédio dele, o poder central saiu novamente fortalecido. Para isso, muito contribuiu o receio de que a liberdade para as províncias acabasse por resultar no fim da escravidão. A centralização ajudou a manter a unidade nacional e, com ela, a unidade do trabalho escravo e a estrutura econômica do país (LEAL, 1997, p. 95-98). Conforme Andrade (2004, p. 207), a ordem política de então se manteve com base em duplo fundamento: o interesse em preservar a escravidão e o carisma do imperador. Nos Estados Unidos, o conflito do Norte moderno, que utilizava a mão-de-obra assalariada, com o Sul escravocrata levou à guerra civil. No Brasil, conscientes do risco do duplo regime de trabalho, as elites políticas optaram pela centralização e pela manutenção do trabalho escravo. Afinal, conclui o autor, a centralização era a pedra de toque do regime burocrá-

tico-escravocrata e a garantia da preservação da unidade territorial, mantida a duras penas (ANDRADE, 2004, p. 208).

3. A autonomia municipal na República

A proclamação da República trouxe nova esperança para a autonomia municipal, como desdobramento teórico da idéia federalista de inspiração norte-americana. Contudo, logo essa inclinação refluiu. A Constituição de 1891 limitou-se, em seu art. 68, a estabelecer que os estados deveriam organizar-se de forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse. O entusiasmo liberal não perdurou e logo as constituições estaduais fizeram cercear os direitos dos municípios, determinando condições para que pudessem gerir seus negócios, tirando-lhes a faculdade de eleger o chefe do poder executivo ou estabelecendo sistema prévio de fiscalização da administração e das finanças municipais pelo estado. Leal (1997, p. 101-102) lembra que teses jurídicas sustentavam restrições à autonomia municipal, como a de Castro Nunes, pela qual, no regime federativo, a unidade política era o estado e não o município, e a de Francisco Campos, segundo a qual a maioria dos problemas de que se encarregava a administração municipal transcendia os estreitos limites comunais, passando a interessar a todo o estado. Nesse contexto é que se verificou o fortalecimento do poder estadual e, conseqüentemente, dos governadores. Eleitos, eles já não precisavam tanto do centro como os presidentes de província, que eram nomeados. O presidente da República, carente de meios para firmar-se perante os demais componentes da União, necessitava compor-se com os governos estaduais. Contudo, a maioria do eleitorado ainda encontrava-se no meio rural, era completamente ignorante e dependente dos fazendeiros, tanto econômica quanto politicamente. Os políticos estaduais, para garantirem votos, firmavam compromissos com os fazendeiros por intermédio dos chefes políticos locais. Formava-se, então, o compromisso coronelista entre os governos estadual e municipal, descrito por Leal (1997), de índole semelhante à composição política firmada entre o líder estadual e o governo federal. Nas relações estados-municípios, atuava a política dos coronéis; nas relações União-estados, vigia a política dos governadores.

Leal (1997, p. 40) explica, como indicação introdutória, que concebe o coronelismo como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não se tratava da sobrevivência da hipertrofia do poder privado, típica do período colonial, mas de uma adaptação do poder privado para coexistir com um regime político de base representativa. O coronelismo configurava uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, principalmente senhores de terra, de modo a estabelecer um compromisso que se apoiava na estrutura agrária, cujas características forneciam as bases de sustentação do poder privado. O próprio Leal (1997, p. 276), no final de sua obra, conceitua o coronelismo como um sistema político dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido. José Murilo de Carvalho (1997, p. 230) esclarece que o coronelismo, nessa concepção, era uma complexa rede de relações que ia desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. Foi um fenômeno datado historicamente, que surgiu na confluência de um fato político com uma conjuntura econômica. O fato político era o federalismo implantado na República, em substituição ao centralismo imperial, que resultou na criação de um poderoso governador de estado, eleito pelas máquinas partidárias estaduais e que se configurava chefe da política estadual, em torno do qual se arregimentavam as oligarquias locais. A

conjuntura econômica era a decadência dos fazendeiros, que acarretava o enfraquecimento do poder político dos coronéis. Desse modo, o coronelismo estabeleceu-se na Primeira República como um sistema político de barganhas entre o governo e os coronéis.

Ao desmonte da República Velha, após a Revolução de 1930, associou-se o desejo de moralizar e dar eficiência à administração municipal, na qual se identificavam falta de métodos racionais, desorientação administrativa, gestão financeira fraudulenta e outros defeitos. A solução foi estabelecer a nomeação do prefeito, assistido por um conselho consultivo, e implantar um sistema de recursos que seguia a hierarquia executiva até o chefe de governo nacional. A esses mecanismos aliou-se a propagação da idéia do departamento de municipalidades, órgão estadual responsável, entre outras atribuições, por prestar assistência técnica aos municípios, coordenar suas atividades em função de planos estaduais, fiscalizar a execução de seus orçamentos e opinar sobre medidas administrativas. Ou seja, por meio dele, o governo estadual exercia a tutela sobre a vida administrativa dos municípios. O interesse eleitoral dos estados em controlar os municípios aparecia, então, encoberto pela necessidade de aperfeiçoar-lhes a administração (LEAL, 1997, p. 102-107).

A Constituição de 1934 dispunha, em seu art. 13, que os municípios deveriam organizar-se de forma que lhes ficasse assegurada a autonomia em tudo quanto respeitasse a seu peculiar interesse, especialmente quanto: à eletividade do prefeito e dos vereadores, sendo que a câmara municipal poderia eleger aquele (exceto na capital do estado e nas estâncias hidrominerais, em que os prefeitos eram nomeados pelo governo do estado); a decretação de seus impostos e taxas (cujo rol apresenta), a arrecadação e aplicação das suas rendas; e a organização dos serviços de sua competência. Tais disposições revelavam uma intenção descentralizadora, resultante do trabalho de oposicionistas da República Velha. Entretanto, ficava facultado ao estado a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização das suas finanças. A preocupação (verdadeira ou dissimulada) com os descontroles administrativos e financeiros dos municípios servia, mais uma vez, para possibilitar a tutela dos municípios pelo estado. Por essa razão, Leal (1997, p. 107-112) entende que o constituinte de 1934 foi contraditório.

As esperanças municipalistas foram dissipadas pela Constituição de 1937 (arts. 26 a 29). Os prefeitos passaram a ser de livre nomeação do governador do estado. A legislação infraconstitucional (Decretos-leis 1.202 / 1939 e 5.511 / 1943) configurou um sistema de tutela que privou o município de qualquer órgão representativo e o submeteu a um severo controle, tanto prévio quanto ulterior. Além do departamento de municipalidades, criou-se um departamento administrativo em cada estado, com o fito de prestar assistência aos governos estadual e municipais e exercer controle sobre eles. Além disso, criou-se a Comissão de Estudo dos Negócios Estaduais, nomeada pelo presidente da República e subordinada ao ministro da Justiça, para opinar sobre medidas legislativas e administrativas, estaduais e municipais que exigiam prévia aprovação do chefe do Estado. A centralização política do Estado Novo implicou completa anulação da autonomia municipal (LEAL, 1997, p. 112-114).

A Constituição de 1946, no movimento pendular da matéria, retomou a eletividade do prefeito, embora ainda com exceções, e procurou assegurar a administração própria do município no que fosse de seu peculiar interesse, conforme disposto no art. 28. O texto constitucional permitiu a criação de órgão estadual de assistência técnica aos municípios, mas não previu que pudesse ele fiscalizar suas finanças (art. 24). Por outro lado, admitiu que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, fosse fiscalizada, nos estados e municípios,

pela forma que estabelecesse as constituições estaduais (art. 22). Aliado a isso, a possibilidade de regulamentação de aplicação de alguns tributos por lei federal permitiu a interferência na vida financeira dos municípios.

O regime pós-1964 não alterou a eletividade dos prefeitos na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, excepcionando-a apenas para as capitais, estâncias hidrominerais e municípios de interesse da segurança nacional. Quanto à autonomia municipal, praticamente repetia as disposições de 1946. Entretanto, o poder centralizou-se fortemente na esfera federal e os governadores passaram a ser prepostos do poder central. A limitada dinâmica eleitoral tornou desnecessária a intermediação local. Mas os municípios acabaram atingidos pelas políticas do novo regime, sobretudo pelo forte tom tecnocrático, com ênfase na modernização do país. Os militares e os tecnocratas formaram a base dos novos governos. Embora tenham sido crescentes as receitas municipais, a aceleração da urbanização e da industrialização tornaram insuficientes os recursos para investimentos de maior envergadura. Em conseqüência, mesmo as cidades maiores precisavam recorrer aos governos estaduais e federal para realizá-los. Assim, renovava-se, em outros termos, a dependência dos municípios às instâncias superiores de governo, tendo os políticos locais que se filiarem ao partido governista para receberem os recursos necessários, repetindo o governismo que já se identificava no sistema coronelista (ANDRADE, 2004, p. 210-213).

Na esteira da redemocratização, a Constituição de 1988 inovou ao dispor que a federação brasileira compõe-se de estados e municípios (elevados, portanto, a entes federativos), assegurou a eletividade do prefeito e vereadores e garantiu a auto-organização do município por meio de lei orgânica, com parâmetros fixados no art. 29. Além disso, institui nova repartição de receitas tributárias, senão correspondente a suas atribuições, mais favorável do que nas constituições precedentes. Os municípios, contudo, receberam tarefas mais complexas e relevantes, como nas áreas de saúde e educação. A crescente participação política da população, incrementada pelas facilidades de comunicação do mundo contemporâneo, ajudou a elevar as exigências das administrações municipais. O fato é que não se pode ainda considerar superado o modelo de dependência da esfera municipal das instâncias estadual e federal, com seus conseqüentes defeitos, como o clientelismo, o governismo e outros mecanismos espúrios, como a adoção de critérios políticos para liberação de emendas orçamentárias.

4. Centralização e liberdade

A história atribui razão à afirmação de Leal (1997, p. 70) de que, ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, o problema verdadeiramente encontrado não é o de autonomia, mas o da falta dela, tão constante em nossa história é o amesquinhamento das instituições municipais. Também encontra ressonância o alerta de Tocqueville (2005, p. 70) de que, embora a comuna exista desde que há homens, a liberdade comunal é rara e frágil, por ser aquela mais exposta às invasões do poder. As instituições comunais, para se afirmarem, precisam ter-se desenvolvido plenamente e ter-se incorporado às idéias e aos hábitos nacionais, pois, enquanto a liberdade comunal não estiver arraigada nos costumes, é fácil destruí-la. Assim, a liberdade comunal escapa ao esforço do homem, pois é raro ser criada. Ela nasce de si mesma, desenvolve-se no seio da sociedade. Contudo, para se arraigar nos costumes, tal liberdade deve subsistir por muito tempo nas leis, pois é pela ação contínua das leis e dos costumes que ela se consolida. Tocqueville (2005, p. 71-72) não identificou uma só nação no continente europeu que conhecesse tal liberdade, mas a reconheceu na Nova Inglaterra, onde as instituições comunais eram antigas e exerciam

prodigiosa influência sobre toda a sociedade. Sua lição torna-se eloqüente ao afirmar que é na comuna que reside a força dos povos livres. Para ele,

> "as instituições comunais estão para a liberdade assim como as escolas primárias estão para as ciências: elas a colocam ao alcance do povo, fazem-no provar seu uso tranqüilo e habituam-no a empregá-la. Sem instituições comunais, uma nação pode se dotar de um governo livre, mas não possui o espírito da liberdade" (TOCQUEVILLE, 2005, p. 71).

Como visto, a história brasileira, sobretudo no período republicano, é uma crônica de centralização, reforçada por interdependência política entre o governo federal e os estaduais, com mais ou menos poder para um dos lados, mas sempre em detrimento da autonomia do município. O coronelismo é um fenômeno típico dessa realidade. Nele, opera-se uma inversão no exercício da autonomia local. Se ela fosse garantida juridicamente contra intromissões do poder estadual e assentada em sólida base financeira, a autonomia do município seria naturalmente exercida pelo eleitorado, mediante mandatários nomeados nas urnas. Entretanto, como a autonomia legal era cerceada de diversas formas, o exercício de uma autonomia extralegal dependia inteiramente das concessões do governo estadual. Desse modo, a autonomia municipal não era um direito da maioria do eleitorado, mas uma dádiva do poder (LEAL, 1997, p. 71-72).

Carvalho (1997, p. 231-232) distingue o coronelismo do mandonismo (ou do caciquismo, na literatura hispano-americana), que se refere à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão é aquele que, por deter algum recurso estratégico – como a posse da terra –, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo entraria como uma característica do coronelismo, que toma forma no momento em que os mandões perdem força e têm de recorrer ao governo. O autor (CARVALHO, 1997, p. 233) também difere coronelismo e clientelismo, conceito mais utilizado na literatura internacional e que indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, na forma de voto. O coronelismo envolve relações de natureza clientelística, mas não pode ser confundido com o clientelismo, que é um fenômeno mais amplo. Interessante é também a distinção desses três conceitos em relação ao tempo. O mandonismo tende a desaparecer na medida em que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos, ou seja, a diminuição de sua influência dá-se com a ascendência da cidadania. O clientelismo, contudo, está sujeito a aumentar ou diminuir ao longo da história, pois os atores políticos envolvidos podem mudar. O coronelismo seria fenômeno restrito, cujo término Carvalho (1997, p. 231) demarca em 1937, após a implantação do Estado Novo. Não obstante, se o coronelismo encerrou-se, muitas de suas características perduram, na mesma forma ou transmudadas pela dinâmica das relações econômicas, políticas e sociais. O clientelismo ainda é uma realidade, o mandonismo resguarda-se em alguns rincões. Em outro trabalho, Carvalho (2001, p. 20) identifica no populismo das décadas de 1950 e 1960 o sucessor do coronelismo. No populismo, o eleitor dispensa a mediação do coronel, mas faz do líder político um grande coronel urbano, de quem espera ajuda e proteção. O novo coronel não tem mais seu poder baseado na terra e no controle da população rural, mas mantém do antigo coronel a prepotência no trato com os adversários, a inadaptação às regras democráticas, a convicção de estar acima da lei, a incapacidade de distinguir o público do privado e o uso do poder para conseguir empregos, favores e benefícios para uso próprio e da parentela. Para tudo isso, conta com a conivência dos governos federal e es-

tadual, prontos a comprar seu apoio para manter sua base de sustentação. Conclui o autor (CARVALHO, 2001, p. 21) que "os valores subjacentes aos pólos coronel / cliente, pai / filho, senhor / servo parecem persistir na cabeça de muitos de nossos melhores cidadãos e cidadãs, bloqueando a consolidação democrática". Vale lembrar, aqui também, do assistencialismo, como uma sistemática moderna de manutenção da dependência dos desassistidos ao governo. Tudo isso amparado na ignorância e pobreza da população, que tem dificuldades em exercer plenamente a cidadania.

Tocqueville (2005, p. 102) afirma que os partidários da centralização sustentam que o poder governamental administra melhor as localidades do que elas seriam capazes de se administrar. Isso é verdade quando o poder central é esclarecido e as localidades sem luzes, quando ele tem o costume de agir e elas o de obedecer. Quanto mais a centralização aumenta, mais essa dupla tendência cresce, mais a capacidade de um lado e a incapacidade de outro se tornam salientes. O autor rebela-se contra isso, por acreditar que a força coletiva dos cidadãos será sempre mais poderosa para produzir o bem-estar social do que a autoridade do governo. Afinal, o poder central, por mais esclarecido e sábio que seja, não conhece todos os detalhes da vida de um povo. Embora a centralização favoreça à uniformidade, ela excede em impedir, não em fazer. Ela falha ao tentar chamar os cidadãos em seu auxílio se quer lhes impor que ajam como e precisamente no sentido em que o poder central quiser. Não se obtém assim o concurso da vontade humana, que precisa de liberdade em seus movimentos e de responsabilidade em seus atos. O homem prefere permanecer imóvel a caminhar sem independência para um objetivo que ignora (TOCQUEVILLE, 2005, p. 103).

Curioso é perceber que isso é, em geral, o que se observa no Brasil. Após a Constituição de 1988, muito se tem falado em descentralização, e até em municipalização, como nas áreas de saúde e educação. Entretanto, raras são as vezes em que não se pretende impor uma política nacional, formulada a partir de diretrizes do governo federal, a ser simplesmente "executada" pelas unidades da federação, sobretudo os municípios, por estarem eles mais próximos do problema. Nesse caso, há uma falsa impressão de autonomia, pois se está diante da imposição de um modelo nacional a ser seguido, e não diante da faculdade de governar por si próprio. É verdade que inúmeros fatores tornaram os problemas intermunicipais, mas certamente há peculiaridades que justificam ações diferentes a serem aplicadas a realidades diversas. Contudo, na maioria das vezes, o que se verifica é a mera descentralização no sentido jurídico-administrativo e não político, beirando quase a desconcentração, para utilizar a terminologia de Hely Lopes Meirelles (2002, p. 708). Ou seja, a administração municipal é encarada como se fosse mera entidade da administração indireta do ente federado de instância superior, ou então um órgão ou departamento deste (com a peculiaridade de ter o dirigente eleito). Assim, a singular posição do município como integrante da federação brasileira, a partir da Constituição de 1988, que lhe confere autonomia político-administrativa (diversamente do que ocorre nas demais federações, em que o município é mera circunscrição administrativa), é mais uma disposição legal que ainda se distancia da realidade. Não se pode considerar autonomia a execução de uma política ou lei que seja exterior à determinação daquele que a ela deva se submeter, idéia que se situa no outro extremo, o da heteronomia.

A isso se relaciona a noção de liberdade. Tocqueville (2005, p. 75-76) bem o demonstra, ao lembrar que, nas nações onde vigora a soberania do povo, cada indivíduo constitui uma porção igual do soberano e participa igualmente do governo do Estado. Ele não obedece à sociedade por ser inferior aos que a dirigem, ou menos capaz que outro homem de governar a si mesmo. Sua obedi-

ência deve-se a saber que sua união com seus semelhantes lhe parece útil e que essa união não pode existir sem um poder regulador. No que diz respeito aos deveres mútuos, torna-se súdito; mas, em tudo o que diz respeito a si mesmo, permanece senhor, é livre, pois o indivíduo é o melhor e único juiz de seu interesse particular e a sociedade só tem o direito de dirigir seus atos quando se sente lesada por um ato dele, ou quando precisa reclamar seu concurso. Semelhante é a posição de John Stuart Mill (2000, p. 17-20), que defende o princípio da autoproteção como aquele capaz de governar as relações da sociedade com o indivíduo, de modo que a única finalidade pela qual se garante à humanidade, individual ou coletivamente, interferir na liberdade de ação de qualquer um, de exercer legitimamente o poder sobre um membro da comunidade é evitar dano aos demais. Não se pode obrigar alguém a fazer ou deixar algo por ser melhor para ele, porque o fará feliz ou porque, na opinião dos outros, seria mais sábio ou mais acertado. Afinal, a única conduta de cada um, pela qual é responsável perante a sociedade, é a que diz respeito aos outros. Na parte que diz respeito a si mesmo, sua independência é absoluta. Arremata que

> "o indivíduo provavelmente agirá melhor se deixado à sua própria discrição do que se controlado por qualquer das maneiras de controle sob poder da sociedade; ou porque a tentativa de exercer controle produziria outros males, ainda maiores do que quantos desejasse prevenir" (MILL, 2000, p. 20).

Tocqueville (2005, p. 76) estende a noção de liberdade à comuna. Para ele, a comuna, considerada em relação ao governo central, nada mais é do que um indivíduo como outro qualquer, ao qual se aplica a teoria que defende. Assim, as comunas só devem submeter-se ao Estado quando se trata de interesse que partilham com outras. Em tudo o que diga respeito a elas, devem permanecer independentes, de modo que o Estado não tem o direito de intervir na direção dos interesses puramente comunais. A distinção desse pensamento com a realidade brasileira, antes descrita, é abissal. Basta lembrar a doutrina da tutela, a falta de eletividade das autoridades municipais e a propagada necessidade de controle, fiscalização e intervenção dos governos estaduais e federal nos municípios em prol da eficiência administrativa e da moralidade pública.

Mas a falta de autonomia não se manifesta apenas nas relações externas, da comuna para o centro, em que se poderia reivindicar a não-interferência dos demais níveis federativos em relação ao município. À questão deve-se somar a carência de autodeterminação, no sentido de que a vontade da comuna seja a livre vontade do conjunto de seus cidadãos. Esse sentido de liberdade relaciona-se ao que Isaiah Berlin (2002, p. 257-264) denomina "busca por status e reconhecimento", em que não se procura a liberdade de fazer o que se deseja, mas a condição em que se possa sentir ser um agente responsável, cuja vontade é levada em conta porque a isso tem direito. E, nessa acepção, o que vale para o indivíduo vale para os grupos, que freqüentemente desejam o reconhecimento como uma fonte independente de atividade humana, como uma entidade com vontade própria, pretendendo agir de acordo com essa vontade. A esse desejo de reconhecimento relaciona-se a pergunta: quem deve me governar? A resposta deve ser: alguém ou algo que eu possa representar como "meu", como algo que me pertence ou a quem pertenço. Desse modo, arremata Berlin (2002, p. 263),

> "os homens que lutam pela liberdade têm comumente lutado pelo direito de serem governados por si mesmos ou por seus representantes – severamente governados, se necessário, como os espartanos, com pouca liberdade individual, mas de uma maneira que lhes permita participar, ou pelo menos acreditar que estavam participan-

do, na legislação e administração de suas vidas coletivas”.

No entanto, a história republicana brasileira apresenta o oposto dessa liberdade. O estudo do coronelismo permite verificar como o sistema político, desde a implantação da República, opera no pressuposto do voto de cabresto, do cidadão como massa de manobra política, do voto como moeda de troca do coronel, na prática do clientelismo. Aliás, como se verificou, desde os tempos coloniais, a administração das comunas admite muito pouca ou nenhuma participação popular.

Tocqueville (2005, p. 105-107) apresenta dois cenários de iniciativa e participação. No primeiro, o habitante sente-se como uma espécie de colono indiferente ao destino do lugar que habita. As mudanças sobrevêm sem seu concurso, ele sequer sabe o que aconteceu. Seu desinteresse por si mesmo vai tão longe que, mesmo quando sua segurança e de seus filhos está comprometida, em vez de procurar afastar o perigo, ele cruza os braços para esperar que a nação inteira corra em sua ajuda. Nesse lugar, encontram-se súditos, mas não se identificam cidadãos. No segundo cenário, se o particular concebe um empreendimento qualquer, mesmo que para o bem-estar da sociedade, não lhe ocorre dirigir-se à autoridade pública para obter seu concurso. Ele dá a conhecer seu plano, oferece-se para executá-lo e reúne forças individuais em auxílio da sua, lutando para vencer os obstáculos. Embora possa ter, nesse esforço, resultados menores do que se o Estado lhe substituísse na tarefa, acredita que o resultado dos empreendimentos individuais, a longo prazo, supera o que o governo poderia fazer. Em qual desses cenários encaixa-se a realidade brasileira? Claramente, no primeiro. E não só o cidadão abdica da sua liberdade e iniciativa, também o município aprendeu a viver na dependência do estado ou da União, sem ver, em suas minguadas forças, capacidade para conduzir, por si só, a solução dos assuntos de seu *peculiar interesse*.

5. *Consideração final*

Impossível deixar de associar a realidade descrita ao acanhado exercício da cidadania e repetir o quase lugar-comum da deficiência de educação e conscientização política. Tocqueville (2005, p. 102) revela a tendência de que, quanto mais a centralização aumenta, mais cresce a capacidade do poder central e a incapacidade do governo local. Mas, acredita, não será assim se o povo for esclarecido, vigilante sobre seus interesses e acostumado a pensar neles e lhes dar soluções próprias. Vale questionar: e se não for assim? O poder central poderá aproveitar-se do servilismo e da cidadania amordaçada da instância local. E esta dificilmente romperá sua dependência do poder central. Desde o coronelismo, descrito por Leal (1997), essa relação se repete na República brasileira.

O caminho é árduo, mas a chegada deve ser venturosa. A retomada democrática do país acende a esperança da construção da cidadania. E, para finalizar com Tocqueville (2005, p. 108), “as instituições provinciais são úteis a todos os povos, mas nenhum [...] parece ter uma necessidade mais real dessas instituições do que aquele cujo estado social é democrático”. Resta acreditar que, tal como a cidadania, também a autonomia municipal possa ser construída.

Referências

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro*: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

BERLIN, Isaiah. *Estudos sobre a humanidade*: uma antologia de ensaios. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 2, v. 40, p. 229-250, 1997.

_______. As metamorfoses do coronel. *Política Democrática:* Revista de Política e Cultura, Brasília, n. 1, v. 1, p. 15-21, jan./abr. 2001.

GUIMARÃES, José Celso de Macedo Soares. *Brasil, um país travado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto:* o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MILL, John Stuart. *A liberdade; utilitarismo*. Tradução de Eunice Ostrensky. São Paulo: M. Fontes, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*: leis e costumes. 2. ed. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: M. Fontes, 2005. v. 1.